

¹⁵ Проект Никиты Ивановича Панина... РГАДА. Ф. 10. Оп. 1. Ед. хр. 4. Л. 46 об.; Бумаги, касающиеся предположения... С. 220.

¹⁶ *Samuel von Pufendorf. The Whole Duty of Man According to the Law of Nature, with Two Discourses and a Commentary by Jean Barbeyrac.* Indianapolis: Liberty Fund, 2003. P. 54–55.

¹⁷ *Монтескье Ш. О духе законов* // Монтескье Ш. Избранные произведения. М.: Госполитиздат, 1955. С. 175

¹⁸ *Vattel E. Le Droit des gens, ou Principes de la loi naturelle appliques a la conduite et aux affaires des nations et des souverains.* T. 1. Paris: J.-P. Aillaud, 1835. P. 140–141.

¹⁹ Проект Никиты Ивановича Панина... РГАДА. Ф. 10. Оп. 1. Д. 4. Л. 38 об.; Бумаги, касающиеся предположения... С. 212.

²⁰ Панин, разумеется, был прекрасно знаком со шведской политической практикой, позволявшей монарху использовать печать с факсимиле подписи монарха, чтобы не дать монарху возможности саботировать политические решения (см. об этой практике: *Andersson I. A History of Sweden.* New York; Washington: Praeger publishers, 1975. P. 268).

²¹ Проект Никиты Ивановича Панина... РГАДА. Ф. 10. Оп. 1. Д. 4. Л. 38 об.

²² Подобная критика позволяла Панину одновременно провести грань между опытом Конференции и собственным Императорским советом, предполагавшим постоянное личное руководство со стороны монарха. По-видимому, именно эту черту Панин считал важнейшим преимуществом собственного проекта.

Е. Г. Неклюдов

ГОРНОЗАВОДСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКИХ МОДЕРНИЗАЦИЙ*

Из многочисленных особенностей горного законодательства (в XIX в. использовался и термин «право») Российской империи, которые выявляются при его сравнении с западноевропейскими аналогами, обращают на себя внимание две, которые имели прямую связь с Уралом, формировались под его влиянием и в свою очередь влияли на его экономическое развитие и ход модернизационных процессов. Обе эти особенности отчетливо отразились в появившихся в России в начале XIX в. сводах горного законодательства – сначала в виде Проекта Горного положения 1806 г., а затем Горного устава редакций 1832, 1842, 1857 и 1893 гг. Они имеют отношение к разным структурным и содержательным характеристикам этих сводов.

Первая из этих особенностей заставляет сомневаться в правильности самого традиционного названия законодательства как горного. В точном смысле слова горное законодательство регулирует недропользование, российское же регулировало все стороны деятельности предпринимателей

* Исследование проведено при поддержке гранта РГНФ-Урал № 10-01-83101 а/У.

от поиска руд и их добычи, до открытия и функционирования металлургических заводов и организации труда и жизни рабочих. Горное законодательство в России не являлось самостоятельной отраслью права, а составляло часть более обширного горнозаводского законодательства. Правоведы XIX в. называли эту особенность «нерасчлененностью», или, менее зловеще, – отраслевой неразделенностью законодательства¹.

Первостепенное значение уральской металлургии ко времени формирования сводов, предназначение Проекта Горного положения 1806 г. для Урала и включение положений этого Проекта во все последующие редакции общего для всей страны Горного устава подталкивают к выводу о том, что причиной этой неразделенности являлись особенности организации «горного дела» именно на Урале. Эта организация сформировалась еще в период становления промышленности в XVIII в. при отсутствии рыночных отношений и развитой отраслевой структуры только еще формирующейся крупной промышленности.

Провозглашая «горную свободу», российские власти подталкивали предпринимателей там, где они «руду обрящут», не только ее «копать», но и «плавить, варить и чистить металлы и потребное строение строить». Поэтому «рудокопные заводы» Берг-привилегии и Берг-регламента являлись не только предприятиями по добыче руд, но и по их переработке в металлы, т. е. изначально становились комбинированными горнометаллургическими комплексами. Приписка к ним огромных лесных территорий, необходимых для масштабной заготовки древесного топлива, а также многотысячного зависимого горнозаводского населения, воспроизводящего постоянные рабочие кадры, привели к формированию особых территориально-хозяйственных комплексов – горнозаводских округов, нераздельность которых была законодательно установлена в 1762 г. Как владельцам этих округов, так и горным властям было, конечно, удобнее руководствоваться единым сводом горнозаводского законодательства, регламентирующего деятельность этих производственных комплексов в полном объеме.

Другая специфическая особенность проявилась в неравномерности норм горнозаводского законодательства относительно основных его субъектов в силу того, что эти субъекты имели разное отношение к горнозаводской собственности. Закон не просто выделял в составе владельцев округов казну и частных предпринимателей – вотчинников и посессионеров, но и создавал разные правовые условия для их деятельности. Получалось так, что параллельно на одном «экономическом пространстве» существовали три сектора промышленности: казенный, представленный округами, принадлежавшими государству, который, находясь в условиях «планового хозяйства», субсидировался казной, почти не выходя на рынок со своей продукцией, и обеспечивал потребности обороны стра-

ны; и два частных, различавшихся степенью правоспособности владельцев в распоряжении заводами и ресурсами.

Владельческий (или вотчинный) сектор оформился после замены введенных еще Петром I горной свободы, горной и лесной регалий принципом акцессии в 1782 г. и состоял из заводов тех владельцев, которые основали их своими силами и на собственной земле. Те же владельцы, которые не являлись дворянами или собственниками земель, тогда сохранили статус пользователей «казенных пособий» в виде земель, лесов, руд или рабочих. Формально вотчинники были отделены от посессионеров в 1794 г., когда последним было предписано платить полуторную горную подать. Условия пользования этими пособиями были в общем виде сформулированы в Проекте Горного положения 1806 г. Они включали некоторые ограничения в распоряжении этими пособиями, соблюдение которых контролировалось горными чиновниками. В итоге оказалось, что сектор, представленный владельческими округами, существовал в условиях относительно свободного хозяйствования, а сектор, представленный посессионными округами – в ограниченных законами условиях «казенной опеки». Число посессионных и владельческих округов на Урале, как и доля их производства, были тогда примерно равными.

Борьба посессионеров за более привлекательный владельческий статус в первой половине XIX в. проявилась как в их индивидуальных действиях по переводу некоторых заводов в разряд владельческих (что приводило, как правило, к появлению округов, в составе которых находились и посессионные, и владельческие заводы), так и в коллективных жалобах по поводу отмены отдельных «посессионных ограничений» (касавшихся в первую очередь рабочей силы). Но эта борьба, не будучи тогда особо активной, не привела ни к сокращению доли их заводов, ни к изменению основ посессионного права².

Таким образом, сформировавшись в начале XIX в. две важнейшие особенности российского горнозаводского законодательства (условно говоря, неразделенность и неравномерность) являлись вполне закономерным следствием политики и практики эпохи становления уральской промышленности в XVIII в. или так наз. «петровской» модернизации. Они вполне благополучно дожили до начала эпохи «Великих реформ» Александра II, ознаменовавших новый виток российской модернизации. Однако новые времена сулили большие перемены, которые должны были затронуть как раз отмеченные нами особенности горнозаводского права. Ход «капиталистической» модернизации предполагал переход к отраслевой структуре организации промышленности и «разгораживанию» горнозаводских округов, т. е. ломке окружной системы и, как следствие, разделению горнозаводского законодательства, а также введению широкой предприни-

мательской свободы, в равной степени распространявшейся на всех участников рынка, т. е. к выравниванию прав вотчинников и посессионеров за счет ликвидации «посессионных ограничений».

«Великие реформы», которые приобрели системный характер, должны были включить и «горную реформу» или реформу горнозаводского законодательства, направленную на приведение его в соответствие с социо-экономическими реалиями нового времени. В конце 1850-х гг. при Министерстве финансов были созданы Горная и Податная комиссии, в числе прочего призванные выработать основы этой реформы. Работа их протекала до 1868 г. в трех направлениях: подготовки нового Горного устава, решения «посессионной проблемы» и вопроса о перспективах казенной горнозаводской промышленности³.

Разработанный комиссиями проект Горного устава был исключительно либеральным по своему содержанию, основанным на восторжествовавшем представлении о том, что «интерес собственника служит вернейшим обеспечением производительного употребления имения». Но идея «расчленения» горнозаводского законодательства не нашла в нем отражения. Высказанное тогда робкое предложение горного инженера А. И. Антипова на этот счет не было поддержано ни чиновниками, ни заводчиками, входившими в состав комиссий. Они по-прежнему были убеждены, что «при настоящем состоянии горного промысла на Урале всякий, разрабатывающий рудник, старается и плавить металл и доводить его до сортов к продаже», а потому «вводить специализацию искусственно едва ли будет полезно и рационально». К такому отношению подталкивало отсутствие на Урале рынка сырья, неизбежное при господстве окружной системы заводского хозяйства.

Другим результатом деятельности комиссий стал проект ликвидации посессионного права, что свидетельствует о большей актуальности проблемы выравнивания прав заводчиков. Это право было однозначно признанного тогда «утратившим свое значение и не согласным с нынешними потребностями промышленности и необходимой для успешного ее развития свободой действий».

По образцу крестьянской реформы, реформаторы пошли не по пути разделения полномочий по использованию совместного имущества (каким, по существу, являлись горнозаводские округа), а по более сложному и, как оказалось, бесконечному пути раздела посессионных земель и лесов между заводчиками, казной и горнозаводским населением. В основу проекта была положена идея выкупа посессий заводчиками у казны посредством «капитализации добавочной подати, ежегодно причитающейся с имения». Именно эта разница в величине горной подати между владельческими и посессионными заводами была признана тогда единственным «существенным выражением посессионного права для Правитель-

ства». Третий проект, выработанный комиссиями, предусматривал освобождение казны от обязанностей содержать принадлежавшие ей горные заводы в виду выявившейся неэффективности государственного предпринимательства. Было решено продать большинство казенных заводов частным предпринимателям на особых условиях.

Из этих проектов был частично реализован только один: из семи казенных округов Урала были проданы Богословские и Вятские (Кирсинские) заводы, некоторые заводы переданы в аренду инженерам или рабочим артелям. Выкуп посессий был поставлен обсуждавшим его Государственным Советом в зависимость от завершения землеустройства горнозаводского населения, что отодвинуло его реализацию на неопределенное время. Горный устав, который был создан с учетом реализации двух других проектов, после их неудачи не мог быть введен в действие и остался только на бумаге. Новая его редакция была принята лишь в 1893 г. В условиях сохранения всех трех секторов горнозаводской промышленности она сохранила и почти все прежние правовые нормы, действовавшие еще в дореформенный период.

Устав ничего принципиально не изменил и в структуре горнозаводского законодательства, по-прежнему сохранявшего свой комбинированный характер. Не смогли изменить ситуацию ни появление нового крупнейшего металлургического района на Юге России, где промышленность была организована по отраслевому принципу, ни динамичное развитие частного горного промысла на казенных землях вне существующих горнозаводских округов. На Урале горная и металлургическая промышленность по-прежнему функционировали в рамках горнозаводских округов, несмотря на то, что к владению ими пришли заводчики нового типа в лице не только российских, но и западноевропейских коммерческих банков и компаний.

Некоторые надежды на перемены в горнозаводском законодательстве принес рубеж XIX–XX вв., когда в условиях рыночной экономики с ее динамично менявшейся конъюнктурой, обострившейся конкуренцией с металлургическими гигантами Южного района и имевшими преимущество владельческими заводами Урала, отчетливо проявились недостатки посессионной формы владения заводами. Причем именно те, которые препятствовали «разгораживанию» горнозаводских округов с целью обособления отдельных отраслей (в частности, золотоплатиновой) для их выгодного акционирования или с целью ломки границ округов для рационального обмена природными ресурсами между заводами соседних владельцев. К тому времени изменилось и соотношение владельческого (2/3) и посессионного (1/3) секторов уральской промышленности, отразившееся и на сокращении доли посессионных заводов в общем производстве металлов на Урале.

В таких условиях общественное мнение, прежде ратовавшее за экономическую свободу заводовладельцев, стало более критично относиться к их предпринимательским способностям и выдвинуло идею свободы для всех желающих заниматься «горным промыслом». Это настроение, особенно проявившееся в условиях экономического кризиса начала XX в., отчасти охватило правительственные круги и научное сообщество.

Правоведами (В. Д. Беловым, Д. А. Удинцевым) была поставлена проблема ликвидации окружной системы и перехода на отраслевую организацию горнозаводской промышленности, что вело и к «расчленению» сохранявшего свое единство горнозаводского законодательства. Д. А. Удинцев предлагал, в частности, провести «разделение горнозаводского права на составляющие его элементы» по образцу законодательства большинства западноевропейских стран. Для металлургии, считал он, было «совершенно достаточно норм общего торгово-промышленного права». Отводы и эксплуатация рудников могли бы регулироваться обновленным Горным уставом, а снабжение заводов лесами – действующим Лесным уставом⁴.

Эти представления не остались достоянием одного автора, а воплотились в новом проекте ликвидации посессионного права, выдвинутом крупным горным чиновником и знатоком права А. А. Штофом в 1899 г. Этот проект предусматривал не выкуп, а «разверстание» земель и лесов между казной и заводчиками. Согласно ему, посессионные заводы безвозмездно перечислялись в разряд владельческих при условии безвозмездного перехода в казну посессионных лесов и с правом заводчиков по долгосрочным арендным контрактам пользоваться этим лесом из казенных дач. Воспринятый заводчиками как проект «экспроприации посессий», он вызвал самые острые столкновения и споры и, в отличие от проекта выкупа, даже не дошел до обсуждения в высших органах законодательной власти. Бойкотирована была и идея частичного восстановления «горной свободы» на всех землях Российской Империи, выдвигавшаяся тем же А. А. Штофом с целью более широкого развития в стране «горного промысла»⁵. Как и прежде, заводчики настаивали на проекте выкупа посессий, соглашаясь на многочисленные уступки казне в размере выкупной суммы и горнозаводскому населению в нормах его землеустройства. Для развития существующей крупной промышленности на Урале они настаивали на сохранении исключительно за ними монопольных прав на природные ресурсы горнозаводских округов. Обнаружившееся противостояние так и не позволило провести системную реформу горнозаводского законодательства до 1917 г.

Подытоживая все вышесказанное, приходим к очевидному выводу о том, что российское горнозаводское законодательство, сформировавшееся как следствие периода становления уральской промышленности в XVIII в., не подверглось коренному реформированию во второй полови-

не XIX – начале XX в. и сохранило свои базовые принципы до конца имперского периода. В отличие от периода «петровской модернизации», оно не было приведено в соответствие с задачами нового витка модернизации, что еще деятелями рубежа XIX–XX вв. называлось в числе причин общего упадка уральской металлургии и начала ее системного кризиса.

Объективные причины устойчивости и непреодолимости указанных особенностей горнозаводского законодательства видятся нам в истоках их формирования, а именно в существовании окружной системы горнозаводской промышленности и «горнозаводской посессии», как исторических феноменов. Именно как исторических феноменов, для которых характерен признак устойчивости, вытекавший из признака системности. За длительное историческое время в таких системах формируются настолько крепкие связи элементов или интересов, что их оказывается невозможным разделить на практике без серьезных, а порой и непредсказуемых последствий. Исторические феномены, образно выражаясь, погибают либо своей смертью, либо под грубым насилием. Горнозаводская промышленность Урала в XIX в. шла по первому, эволюционному пути, что выразилось в постепенном сокращении числа ее основных объектов – горнозаводских округов, в первую очередь посессионных. В этом, в частности, и проявилось влияние на нее российской модернизации. Но этот эволюционный путь был остановлен революцией и форсированной сталинской индустриализацией, которые вместе с исторической системой организации уральской горнозаводской промышленности смели и устаревшее дореволюционное законодательство со всеми его специфическими особенностями.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: *Грамматчиков В. А.* Горное законодательство и горная администрация Англии, Бельгии, Франции, Австрии и Пруссии. СПб., 1870.

² См.: *Неклюдов Е. Г.* Правовые «модели» развития промышленности: владельческие и посессионные заводы Урала в первой половине XIX в. // *Экономическая история России XVII–XX вв.: динамика и институционально-социокультурная среда.* Екатеринбург, 2008. С. 129–146.

³ См.: *Труды Комиссии Высочайше учрежденной для пересмотра системы податей и сборов. Т. XIII. О горном промысле. Ч. I. О передаче некоторых казенных горных заводов и золотых приисков в частные руки.* СПб., 1867; Ч. IV. Проект Горного устава, составленный Общим собранием Комиссии. СПб., 1868.

⁴ См.: *Удинцев В. А.* Посессионное право. К истории уральского землевладения. М., 1892; *Он же.* Посессионное право. Киев, 1896; *Он же.* Русское горноземельное право. Киев, 1909.

⁵ См.: *Штоф А. А.* Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы. СПб., 1896.